

УДК 342.92

**НЕОБХОДИМЫ ПОПРАВКИ В КОНСТИТУЦИЮ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С РАЗВИТИЕМ  
АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО  
ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Ю. Н. Старилов**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 1 февраля 2016 г.

**Аннотация:** *рассматриваются вопросы о необходимости модернизации Конституции РФ в связи с вступлением в сентябре 2015 г. в силу Кодекса административного судопроизводства РФ.*

**Ключевые слова:** *поправки в Конституцию РФ, законотворчество, административное право, административно-процессуальное законодательство, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства РФ.*

**Abstract:** *this article discusses questions of the need to modernize the Constitution of the Russian Federation in connection with the coming into force in September 2015 of the Code of Administrative Proceedings.*

**Key words:** *amendments to the Russian Constitution, legislation, administrative law, administrative and processual legislation, administrative proceedings, Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation.*

Конституционно-правовые положения (нормы, институты) должны быть настолько четкими, чтобы было можно быстро, полноценно и ясно разъяснить смысл и содержание соответствующей позиции. Конституция должна быть для современников и для реальной правовой практики. Как можно «просматривать» на соответствие, например, конституционно-правовым нормам об *административном судопроизводстве* или *производстве по делам об административных правонарушениях* термин «административный процесс», если в настоящее время (тем более в 1993 г.) нет единственно верного, разделяемого большинством ученых и практиков страны определения терминам «административный процесс», «административно-процессуальное законодательство», «административное дело»? Указанные понятия, оставаясь во многом не ясными даже в отраслевом законодательстве и отраслевых правовых науках, однако почти 23 года содержатся в тексте Конституции. Как же можно оценивать соответствие указанных категорий конституционно-правовым категориям и современным стандартам конституционно-правового регулирования?

Очевидно, что для достижения полноты конституционно-правового регулирования и надлежащей регламентации базисных идей для развития отраслевого материального и процессуального законодательства

недостаточно изменения лишь кодексов, федеральных законов, подзаконных актов, а также создания эффективных организационных структур поиска новых форм контроля<sup>1</sup>. Безусловно, решение данной задачи невозможно без изменения текста Конституции России. Ведь Конституция РФ либо, например, позволяет осуществлять ту или иную форму контрольной деятельности, либо исключает ее; можно изменить текст того или иного закона, но если он базируется на иных чем требуется юридических основах, то изменить закон в другую сторону вряд ли возможно. Возникает вопрос: а если конституционно-правовые нормы позволяют формировать «базисное» законодательство, которое, в свою очередь, содержит разрушительный правовой потенциал? Конституционное правосудие осуществляет Конституционный Суд РФ. Это является основной формой его деятельности; он должен осуществлять так называемый конституционный контроль за организацией и деятельностью всей российской государственной власти и ее институтов. Вопросы изменения Конституции РФ и характер нововведений – дело как политиков, государственных деятелей, так и ученых – специалистов во многих отраслях знаний, всего общества.

В полной мере можно разделить предположительные опасения В. Д. Зорькина, что «стоит один раз неоправданно в социальном и историческом контексте тронуть Конституцию, и этот антиконституционный вирус поразит весь организм общества и государства»<sup>2</sup>. Но вряд ли нужно *неоправданно трогать Конституцию*. Полезны лишь здравые идеи и предложения, именно оправданное внесение конкретных изменений в текст Основного закона. Разумные предложения по изменению Конституции должны включать в себя лишь обоснованные, необходимые, целесообразные, позитивно влияющие на правовую действительность положения. Достигнутую на сегодняшний день правовую стабильность и стандарты законодательного регулирования общественных отношений благодаря многим действительно передовым и цивилизованным идеям-принципам, содержащимся в тексте Конституции, нельзя разрушать, но и идеализировать в условиях сформировавшихся современных проблем политико-правового и государственного строительства вряд ли стоит.

Внесение поправок в Конституцию РФ 1993 г., несмотря на продолжительный период полнейшего отрицания самой возможности изменения ее текста, все-таки стало реальностью после известных «обновлений»<sup>3</sup> кон-

---

<sup>1</sup> См.: Зорькин В. Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал рос. права. 2004. № 6. С. 5.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Стариков Ю. Н. «Корректировка» Конституции как «развертывание» ее «потенциала» // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летию юбилею юрид. фак. Воронежского гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 1 : Теория государства и права. Конституционное и международное право. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж, 2009. С. 56–82.

ституционно-правовых норм осенью 2008 г. Позднее в Конституцию внеслись и иные поправки: особенно заметна конституционная поправка, внесенная Законом РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, когда был изменен ее п. «о» ст. 71, в соответствии с которой появился термин *«процессуальное законодательство»* взамен ранее существовавших в упомянутом пункте словосочетаний *«уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство»*. Предыдущая редакция анализируемого пункта была, с нашей точки зрения, понятнее и яснее сформулированной, т.е. были указаны виды процессуального законодательства, которые и представляли все виды *судебного процесса*. Такая формулировка принципиально соответствовала смыслу и содержанию ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, установившей еще в 1993 г. *конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство* в качестве основных форм осуществления судебной власти в стране. Таким образом, путем внесения конституционной поправки законодатель объединил одним термином *«процессуальное законодательство» гражданское и уголовное судопроизводство*.

По известным причинам и в соответствии с логикой конституционно-правового регулирования этим понятием не охватывается *«конституционное судопроизводство»*, регламентированное ст. 125 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционное судопроизводство – форма осуществления судебной власти Конституционным Судом РФ как судебным органом *конституционного контроля*.

Другое дело – с термином *«административное судопроизводство»*, которое по своей сути весьма уместно сравнить с *«гражданским и уголовным судопроизводством»*. При этом, исходя из назначения административно-процессуальной формы и решаемых посредством административного судопроизводства задач, целесообразно предположить включение термина *«административно-процессуальное законодательство»* в п. «о» ст. 71 Конституции РФ, а именно обосновать его включение в термин *«процессуальное законодательство»*. Подобный шаг не противоречит общим подходам, причинам и аргументам, которые позволили законодателю в 2014 г. внести в текст Конституции РФ поправку об объединении практически трех видов судебного процесса в один термин *«процессуальное законодательство»*. Иными словами, если в 2014 г. действовал бы закон об административном судопроизводстве (например, Кодекс административного судопроизводства РФ), то, без сомнений, можно было бы отнести к процессуальному законодательству и данный вид судопроизводства. Именно из-за отсутствия специального закона об административном судопроизводстве не претерпел изменений п. «к» ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым *административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов*. Во-первых, с появлением в стране *Кодекса административного судопроизводства РФ* данный пункт не соответствует ст. 71, 118, 126 Конституции РФ, а также некоторым статьям ее главы 7. Во-вторых,

административно-процессуальное законодательство, согласно Кодексу административного судопроизводства РФ, не входит в предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а находится в ведении Российской Федерации. В-третьих, традиционные представления о сущности, содержании, назначении, основных задачах, принципах судопроизводства и структуре процессуального закона дают возможность отнесения административного судопроизводства (по Кодексу административного судопроизводства РФ) к одной из важнейших форм осуществления судебной власти.

Здесь необходимо сделать следующий акцент: все указанные особенности конституционно-правового установления и регулирования видов судопроизводства и самого процессуального законодательства характеризуют «процесс» как «судебный», как «судопроизводство по конкретным делам» (например, по уголовным, гражданским, административным). То есть и административный процесс должен пониматься как судебный процесс по рассмотрению судами административных дел (например, ст. 1 Кодекса административного судопроизводства РФ). Более того, до настоящего времени ученые-административисты ведут, с нашей точки зрения, фактически ставший уже беспредметным спор о понимании административного процесса. К сожалению, в литературе так и не появилось общепринятого суждения данного термина; нет надлежащего правового установления, юридического разъяснения, авторитетного толкования терминов «административный процесс» и «административно-процессуальное законодательство».

В связи с этим логичным станет следующая рекомендация законодателю: исключить из п. «к» ст. 72 Конституции РФ термин «административно-процессуальное законодательство», ибо этот вид судопроизводства уже включен в термин «процессуальное законодательство», установленный п. «о» ст. 71. Попытки обосновать наличие многих видов административного процесса, с нашей точки зрения, не стали успешными. Думается, до какого-то времени и учебный материал по административному праву еще будет включать в свое содержание противоречивый материал о сложной структуре административного процесса. Хотелось бы надеяться, что такая (многоструктурная и разновидовая) трактовка административного процесса вскоре исчезнет. В данной статье не будем вновь возвращаться к дискуссии о сущности, структуре и содержании административного процесса<sup>4</sup>. В противном случае этот разговор уже превращается в

---

<sup>4</sup> О развитии научных представлений относительно термина «административный процесс» см., например: *Старилов Ю. Н.* Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5–13 ; *Его же.* «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2006. № 1. С. 110–141 ; *Его же.* Российский административный процесс : от «широты» или «узости» понимания к поиску «реального» содержания и формированию полезной модели // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов.

квазинаучные суждения и не может считаться полезным для развития административного и административно-процессуального права.

В дискуссиях о назначении и содержании термина «административное судопроизводство» распространяется мнение, согласно которому конституционно-правовая норма об административном судопроизводстве может быть по-разному интерпретирована, а именно: административное судопроизводство следует включать в различные процессуальные правовые формы (гражданско-процессуальная форма, арбитражно-процессуальная форма, административно-деликтная процессуальная форма). Все это, по мнению ученых, будет соответствовать принципам правового государства, формам осуществления судебной власти и при этом выглядеть логично, правильно и содержательно. Такой подход включается авторами в систему аргументации о так называемой консолидации и солидаризации вокруг идеи целесообразности «*унификации* процесса и процессуального законодательства». Очевидно, тенденции унификации какой-либо сферы процессуального законодательства могут быть и оправданными, и полезными. Но тогда речь об этом должна идти при обязательном учете *материально-правовой составляющей* того или иного вида процессуальной деятельности. Для административного судопроизводства сферой возникновения публично-правовых споров является практика применения административного законодательства (т.е. не гражданского законодательства). Если вспомнить предложение об унификации гражданского процесса (с включением в него и административного процесса), то можно задать вопрос: нужна ли вообще гражданскому процессу материальная административно-правовая основа? Насколько полезно для реализации унификации судопроизводства развитие вообще административного права и формирование законченной системы административно-правового регулирования?

Кодекс административного судопроизводства РФ оказывает мощнейшее влияние на повышение качества осуществления судебной власти, укрепление законности при осуществлении управленческих действий и принятии административных актов, на установление гарантий правовой защиты физических лиц и организаций. Этот закон приводит структуру правосудия в надлежащий порядок, который должен отвечать стандар-

---

Вып. 20 : Судебная реформа и правосудие в Российской Федерации : соотношение, правовое качество и проблемы / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2006. С. 132–164 ; *Его же*. Юридические суждения о пользе административного правосудия // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 9–24 ; *Его же*. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 3 (18). С. 6–10 ; *Его же*. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Там же. 2015. № 2 (21). С. 8–15.

там обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций. КАС РФ обеспечивает формирование законченной системы административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц. Действующая с 1993 г. система судебной защиты от незаконных действий или решений, нарушающих права и свободы граждан, частичное регламентирование в ГПК РФ и АПК РФ порядков рассмотрения соответствующих дел, очевидно, не составляли безупречной системы, обеспечивающей эффективную защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций. Данную систему нельзя было считать надлежащей с точки зрения единства предмета, логики взаимодействия материальной и процессуальной правовой регламентации.

Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства, устанавливающего правовые порядки в разрешении административных споров (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). Действие КАС РФ обеспечит дальнейшее развитие *административно-процессуальной формы*, основные контуры которой сегодня зафиксированы в указанном процессуальном законе. КАС РФ – система процессуальных норм, принципов, правил, которые дают возможность для формирования новых научных представлений и теоретической модели административного процесса как судебного. Административное судопроизводство означает новый этап в развитии не только общего административного права, но и, конечно, административного процессуального права. Таким образом, специализированное процессуальное правовое регулирование (в отдельном процессуальном законе) судебного порядка разрешения административных и иных публичных споров состоялось.

Если учитывать *«процессуально-правовой»* момент в системе и структуре административного законодательства и ту сферу отношений, в которой действуют административно-правовые нормы, то здесь речь идет об *административных процедурах, административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях*. Но административный процесс в собственном смысле слова все-таки один – это *административное судопроизводство*. Вряд ли деятельность органов публичного управления и в сфере функционирования исполнительной власти должна автоматически называться «административным процессом», исходя лишь из названия области правоотношений, где данный вид деятельности и осуществляется.

Административные процедуры и производство по делам об административных правонарушениях, конечно, имеют *«процессуальное»* содержание и *«процессуальный потенциал»*. Но эти виды государственной деятельности должны именоваться по-другому, т.е. так, как это в настоящее время и установлено законодателем в Кодексе РФ об административных правонарушениях применительно к «производству по делам об административных правонарушениях». К сожалению, административные про-

цедуры в России пока не получили своего законодательного установления и нормативной регламентации<sup>5</sup>. Собственно, и в практике правовой регламентации во многих странах данные термины отличаются от административного судопроизводства (административного процесса). Вряд ли в Российской Федерации должна господствовать иная терминология применительно к теории и практике административного процесса, административных процедур, административно-деликтного законодательства.

Огорчает то, что в тексте Конституции РФ не нашлось места для установления и самой общей правовой регламентации *деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях*. Удивительно, но один из важнейших кодексов страны – Кодекс РФ об административных правонарушениях – фактически не имеет своих конституционно-правовых «корней». В Конституции РФ вообще не упоминается и «*производство по делам об административных правонарушениях*». Следовательно, нет и конституционно-правовой нормы, в соответствии с которой определялось бы местонахождение данного вида процессуальной деятельности в случае, когда дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями, в системе видов судопроизводства. Словом, рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях является правосудием, судебным процессом, который никак нельзя отнести к конституционному, гражданскому, административному или к уголовному судопроизводству. Следовательно, «*производство по делам об административных правонарушениях*» (когда эти дела рассматриваются в судах) является еще одной формой осуществления судебной власти. Поэтому ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, по нашему мнению, должна выглядеть следующим образом: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства, а также *производства по делам об административных правонарушениях*».

Если вернуться к поиску «*процессуальных начал*» в сфере действия административного права, то, несомненно, необходимо обратить внимание на разделы под названием «*административные процедуры*», содержащиеся в каждом действующем ныне в России *административном регламенте исполнения государственных функций и административном регламенте предоставления государственной услуги*. Однако даже поверхностное толкование термина «административные процедуры» в этом контексте вряд ли приведут к выводу, что в указанных административных регламентах решена задача по установлению административно-процессуальной или административно-процедурной деятельности. Таким образом, в административных регламентах решается простейшая задача – установить посредством указанного термина порядок осуществления действий по исполнению конкретной государственной функции

---

<sup>5</sup> См., например: Стариков Ю. Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Адм. право и процесс. 2015. № 11. С. 15–22.

или по предоставлению конкретной государственной услуги. Получается, что последовательность и стадийность исполнения государственных функций приравнялись по своему назначению к административным процедурам и задачам, которые они должны были решать в системе публичного управления. В глобальном плане речь о «настоящих» административных процедурах в административных регламентах не идет. Вряд ли нужно спорить с тем, что законодательство об административных регламентах способствовало формированию современной теории административных процедур, а также актуализировало идею о востребованности административной практикой закона «Об административных процедурах», в котором содержались бы нормы об общих принципах и порядке разрешения управленческих дел, а также о принятии государственной и муниципальной администрацией административных актов. Вместе с тем можно уверенно предположить и то, что создание законодательства об административных регламентах принципиально не заменит административно-правовых норм, которые должны содержаться преимущественно в законе «Об административных процедурах».

Здесь также возникает вопрос о необходимости *конституционно-правовом установлении основных принципов административных процедур*, положенных в основу публично-управленческой деятельности по принятию административных правовых актов. К сожалению, Конституция РФ не содержит правовых основ, на которых осуществлялась бы деятельность исполнительных органов государственной власти по соблюдению, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций. Очень важна норма, в соответствии с которой решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ). Однако не менее значимой должна быть правовая норма, указывающая на необходимость правовой регламентации порядка принятия административных правовых актов. При этом целесообразно установление в тексте Конституции РФ (во 2-й главе) *основных принципов административных процедур*. На первый взгляд, может показаться излишним включение в текст Конституции РФ норм о соблюдении государственными органами и должностными лицами основных правил принятия административных правовых актов, учитывая, что в будущем будет принят закон «Об административных процедурах». Думается, именно конституционно-правовая норма о необходимости правовой регламентации административных процедур обязывала бы законодателя разработать и принять закон «Об административных процедурах».

Кстати, идея о принятии такого закона высказывается высшими должностными лицами страны, законодателями и учеными. Приведем мнение Председателя Правительства РФ Д. А. Медведева: «В последние годы приняты административные регламенты в различных сферах управления. Можно сказать, что сформирована единая методология их подготовки, закреплены общие подходы к их структуре и содержанию.

Отсюда – один шаг до создания типового административного регламента, а от него – к принятию закона об основах исполнительно-распорядительной деятельности, о котором шла речь еще в 1960-е гг.»<sup>6</sup>. Легко предположить, что «закон об основах исполнительно-распорядительной деятельности» (терминология из середины прошлого века) в соответствии с современными представлениями об исполнительной власти и порядке ее функционирования сегодня должен называться как «закон об административных процедурах».

Таким образом, развитие административного и административно-процессуального законодательства в России, которое, в свою очередь, основывалось и продолжает базироваться на главнейших конституционно-правовых установлениях, позволяет говорить о внесении возможных поправок в Конституцию РФ. Речь идет о принципиальных положениях, касающихся форм осуществления судебной власти, основополагающих принципах функционирования исполнительной власти применительно к изданию административных правовых актов, а также о «процессуальных» основах применения судами административных наказаний (в форме производства по делам об административных правонарушениях). Именно в этих сферах конституционно-правового регулирования назрели изменения, исходя как из действующего административного и административно-процессуального законодательства и достигнутого уровня правовой регламентации (административное судопроизводство и производство по делам об административных правонарушениях), так и из потребностей в установлении новых правовых институтов (административные процедуры).

---

<sup>6</sup> *Медведев Д. А.* 20 лет : путь к осознанию права // Рос. газета. 2013. 11 дек.

*Воронежский государственный университет*

*Стариков Ю. Н., заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права*

*E-mail: juristar@vmail.ru*

*Тел.: 8(473) 255-07-19*

*Voronezh State University*

*Starilov Yu. N., Honoured Scientist of Russian Federation, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: juristar@vmail.ru*

*Tel.: 8(473) 255-07-19*